



DER REGIERUNGSRAT

DES KANTONS BASEL-LANDSCHAFT

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

Vernehmlassung betreffend Umsetzung und Ratifikation des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels; Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Stellungnahme und teilen in erwähnter Angelegenheit Folgendes mit:

A. Grundsätzliche Bemerkungen

Der Ratifikation des erwähnten Übereinkommens sowie dessen Umsetzung in das Bundesrecht stimmen wir zu. Die Schaffung eines ausserprozessualen Zeugenschutzes ist sehr zu begrüßen, denn die erfolgreiche Bekämpfung der schweren Kriminalität erfordert auch ein griffiges Zeugenschutzprogramm. Dazu gehört neben den gesetzlich geregelten ausserprozessualen Zeugenschutzmassnahmen die Einrichtung einer zentralen nationalen Zeugenschutzstelle.

B. Bemerkungen aus der Optik der Opferhilfe respektive des Opferschutzes

Dass die neu vorgesehene Zeugenschutzstelle den Kantonen beratend und unterstützend zur Seite steht, auch zu Gunsten von Personen, die nicht in ein eigentliches Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden, jedoch einzelner Schutzmassnahmen bedürfen¹, ist aus Opfersicht positiv zu werten. In verschiedener Hinsicht legt aber das Europaratsübereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels mehr Gewicht auf den Opferschutz als der unterbreitete Gesetzesentwurf. Es setzt in den Bereichen Strafrecht, Ausländerrecht sowie Opfer- und Zeugenschutz Standards, die die zwischenstaatliche Kooperation bei der Bekämpfung des Menschenhandels stärken. Das Übereinkommen selbst stellt aber den Opferschutz und nicht wie der Gesetzesentwurf den Zeugenschutz ins Zentrum.

So werden mit dem vorgeschlagenen Zeugenschutzgesetz folgende zwei Gruppen von Opfern nicht berücksichtigt:

- Opfer, die zwar aussagebereit sind, deren Aussage aber für das Strafverfahren nicht *wesentlich* ist.²

¹ Artikel 23 Buchstabe e Gesetzesentwurf

² vgl. Artikel 1 Buchstabe a Gesetzesentwurf und den Kommentar dazu im Erläuternden Bericht, S. 63 f.

- Opfer, die es nicht wagen auszusagen, die aber trotzdem schwer gefährdet sind.³ Für die Aufnahme in ein Zeugenschutzprogramm steht nicht die Gefährdung und Schutzbedürftigkeit im Vordergrund, sondern die Relevanz der Aussagen der betroffenen Opfer für das Strafverfahren.

Das entworfene Gesetz bezweckt zwar gleichermassen den Schutz einer gefährdeten Person (und ihr nahe stehender Personen) und die Unterstützung der Strafverfolgung⁴. Mit dem Erfordernis der schweren Kriminalität und Schwerstkriminalität zielt es aber in erster Linie auf die Durchsetzung des staatlichen Strafverfolgungsanspruchs. Entsprechend wird vorgeschlagen, dass allein die Verfahrensleitung den Antrag auf Aufnahme in das Zeugenschutzprogramm stellen kann. Aus der Sicht des Opferschutzes fragt sich allerdings, ob nicht auch das Opfer respektive bevollmächtigte Stellen wie Opferberatungsstellen⁵ oder Rechtsanwältinnen und -anwälte zur Gesuchseinreichung berechtigt sein sollten. Problematisch aus Opferschutzsicht ist insbesondere die Tatsache, dass die Aufnahme in das Zeugenschutzprogramm von der konkreten Durchführung eines Strafverfahrens abhängt. Es ist durchaus möglich, dass erst nach Abschluss eines Strafverfahrens oder erst nach dessen Einstellung eine Gefährdung an Leib und Leben von Zeuginnen und Zeugen auftritt.

In Menschenhandelsfällen sind schon heute viele der im Gesetzesentwurf umschriebenen Aufgaben der neuen Zeugenschutzstelle gestützt auf das Opferhilfegesetz des Bundes zu leisten. Das betrifft Massnahmen wie die Abgabe von Hilfsmitteln (Mobiltelefon), Verhaltensberatung, psychologische Betreuung, sichere Unterbringung, Regeln der Aufenthaltssituation etc.; diese Massnahmen werden auch weiterhin vor Eintritt in das Zeugenschutzprogramm nötig sein. Der Ausstieg aus der Ausbeutungssituation und eine erste Stabilisierung des Opfers sind wichtige Voraussetzungen für die gewünschte Mitwirkung im Strafverfahren. Die Zeugenschutzstelle muss also im Interesse eines wirksamen Zeugenschutzes eng mit den bestehenden Opferhilfestellen und den Strafverfolgungsorganen zusammenarbeiten.⁶

Die Frage der Kostentragung wird für die Umsetzung des vorgesehenen Zeugenschutzes entscheidend sein. Erfahrungsgemäss spielen sich Fälle von Menschenhandel meist kantonsübergreifend ab. Vor diesem Hintergrund birgt die Tragung der fallabhängigen Kosten durch das verfahrensleitende Gemeinwesen⁷ je nach Kanton das Risiko, dass der Schutzgedanke für einen Antrag auf Aufnahme in das Zeugenschutzprogramm vor Kostenüberlegungen zurücktritt. Wir postulieren deshalb, dass der Bund auch die fallabhängigen Kosten trägt und dass die angemessene Kostentragungspflicht der Kantone (einschliesslich Beteiligung an der Zeugenschutzstelle) auf Verordnungsebene festgelegt wird.

Zusammengefasst erscheint es aus der Optik des Opferschutzes unbefriedigend, den ausserprozessualen Zeugenschutz nur bei schweren Straftaten und wenn ein Opfer durch seine Aussage "wesentlich" zur Aufklärung der Delikte beiträgt, zum Tragen kommen zu lassen. Abgesehen davon, dass der Begriff "wesentlich" höchst unbestimmt ist und zu unterschiedlichen Interpretationen Anlass geben dürfte, sollte die Gefährdung der betroffenen Person das entscheidende Kriterium für die Aufnahme in das Zeugenschutzprogramm sein.

In den allermeisten Verfahren, in denen Opfer aus Angst vor Repressalien keine oder nur sehr eingeschränkte Aussagen machen, wird das neue Zeugenschutzgesetz gar nicht zur Anwendung kommen. Tatsache ist aber, dass mehr als 3/4 der Opfer häuslicher Gewalt, die von einer Strafanzeige absehen, dafür Motive nennen, die in der Täter-Opfer-Beziehung zu

³ vgl. Artikel 3 Buchstabe a Gesetzesentwurf

⁴ vgl. Artikel 2 Gesetzesentwurf

⁵ insbesondere die spezialisierte Fachstelle für Frauenhandel und Frauenmigration FIZ

⁶ vgl. Artikel 5, 17 ff. und 23 Gesetzesentwurf

⁷ vgl. Artikel 34 Gesetzesentwurf

suchen sind. Ganz oben steht die Angst vor dem Täter, verbunden mit konkreten Todesdrohungen und Todesängsten. Misshandelte Frauen nehmen auch der Kinder wegen Abstand von einem Strafverfahren. Oft reichen hier Schutzmassnahmen für die Opfer wie beispielsweise wie Frauenhäuser aus, aber eben nicht immer. Auch das Thema "Zwangsheirat" wird im vorgelegten Gesetzesentwurf nicht angesprochen. Es ist hinlänglich bekannt, dass junge Frauen, die zwangsverheiratet werden sollen und sich dagegen wehren, in orthodoxen islamistischen Kreisen von ihren männlichen Familienangehörigen mit dem Tode bedroht werden. Als Zeuginnen und Opfer können sie sich diesem menschenrechtswidrigen Zwang oftmals nur durch den Wechsel der Identität entziehen. Wir bitten Sie, im Gesetz auch solche Fälle zu regeln.

Wir hoffen, Ihnen mit unseren Bemerkungen dienen zu können, und danken nochmals für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrats
Der Präsident:

Der Landschreiber: